

Prof. dr hab. Danuta Hübner

„Pragmatyczny federalizm - nowa ścieżka dla dobrej zmiany”

Maciej Zakrocki pyta, czy federalizacja się opłaca?

TOK FM

Bruksela, 15.01.2024

Federalizm trudno postrzegać jako jeden spójny zespół poglądów, raczej pojawia się jak szeroka rzeka z wieloma nurtami. Jest teorią integracji, modelem układania pokojowych relacji między państwami, dążeniem do zbliżania państw, głównie ze względów bezpieczeństwa. Można w federalizmie dostrzegać elementy teorii decentralizacji. Oświecenie promowało federalizm jako sposób na ochronę społeczności lokalnych i regionalnych przed władzą absolutną. Jest też nurt federalizmu niedający się sprowadzić do ustroju państwa, będący raczej swoistym modelem społecznym, szanującym pluralistyczne społeczeństwo, sprzyjającym zasadzie subsydiarności. Gdzieś u podstaw takiego myślenia jest obrona wolności człowieka, równoważąca relacje jednostki i społeczeństwa.

Ustrój państwa oparty na pryncypiach federacji opiera się de facto na zasadzie dobrowolnej współpracy zachowujących swoją tożsamość sił społecznych. Poszanowanie pluralistycznego społeczeństwa jest fundamentem związku wielu wspólnot korzystających z zasady pomocniczości. Ta ostatnia jest istotną podstawą ustrojową Unii Europejskiej.

Federalizm jest odwieczną, stałą wartością w europejskiej myśli politycznej. Współcześnie utożsamiany jest z wielopoziomowym modelem zarządzania, co wiąże się z pluralizmem decyzyjnym. Dyskusje o federalnej Europie toczą się w wielkiej przestrzeni rozmaitych wyborów. Rosyjska agresja na Ukrainę uświadomiła nam, że unitarne rosyjskie państwo, właściwie zawłaszczane przez autorytarnego polityka, nazywa się federacją, jest państwem o ustroju autokratycznym, niechętnym mniejszościom, przeciwnym zasadzie dobrowolności i tożsamości wspólnot. Jest zaprzeczeniem otwarcia na różne formuły politycznego istnienia.

Istnieją środowiska prawnicze uważające, iż Unia Europejska w swoim rozwoju ukształtowała wiele właściwości, które w zasadzie nie umożliwiają Unii przekształcenia się w federację w rozumieniu państw związkowych. Jednakże pewne

cechy federacji Unia już ma. W jej skład wchodzi suwerenne i autonomiczne państwa członkowskie, które mają kompetencje do przyjęcia własnej konstytucji i uchwalania, w ramach podziału kompetencji, aktów prawnych obowiązujących na ich terytorium. Legislacja ta powinna być jednak zgodna z prawem europejskim i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE.

W federacjach, parlament związkowy jest przeważnie dwuizbowy, a interesy podmiotów federacji reprezentuje izba wyższa. W UE istnieje dwóch legislatorów, tym niemniej Rada nie jest *de iure* izbą. Istotny jest również podział kompetencji między federację i jej części składowe. W UE podział kompetencji zapisany jest w Traktatach, przyjmowanych i zmienianych przez państwa członkowskie jednomyślnie.

Brakowi zdolności podatkowej Unii towarzyszy również pozostająca w gestii państw członkowskich zdolność wydatkowa. Wieloletnie ramy budżetowe pozostają decyzją państw członkowskich. Budżet europejski cechują niezwykle małe rozmiary, 1% PKB finansuje niewiele istotnych elementów działalności gospodarczej. Ciągłe fundamentalne aspekty funkcjonowania Unii - polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz obronna – pozostają w gestii poszczególnych państw członkowskich. Decyzja o nowych zasobach własnych wymaga jednomyślności.

Część środowisk politycznych jest nieprzychylna większej europeizacji funkcjonowania Europy i demonstruje zdecydowaną niechęć wobec pogłębiania integracji. Do wyborów 15 października 2023 r., siły polityczne w Polsce będące u władzy przez ostatnich osiem lat w traktowały pomysły na zacieśniania integracji jako zagrożenie egzystencjonalne dla Polski. Mimo wielkiego przywiązania do polityki historycznej, ignorowali fakty, z których jasno wynika, iż praktyka federacyjna w epoce Jagiellonów (Rzeczpospolita Obojga Narodów) była „złotym wiekiem” w naszej historii. Ignorowali również wypowiedzi Jana Pawła II o Unii Lubelskiej jako prekursorce Unii Europejskiej. Podobnie ignorują też fakt, iż ten sam polski papież wprowadził wspólną europejską walutę do Państwa Watykańskiego.

Idee federacji europejskiej rozwijali w Polsce wybitni przedstawiciele myśli politycznej polskiego Oświecenia. W czasach rozbiorów powstawały polskie koncepcje zintegrowanej Europy. Wpływ na taki nurt myślenia miało także galicyjskie doświadczenie funkcjonowania w wieloetnicznej, względnie liberalnej monarchii austrowęgierskiej. W międzywojniu zwolennikiem koncepcji federacyjnej był Józef

Piłsudski, a także wybitni intelektualiści. Na szczególną uwagę zasługuje Józef Retinger, jeden z inspiratorów integracji europejskiej.

Idee federacyjno-integracyjne pojawiły się jednak już w starożytności. U Greków istniały związki państw tzw. amfiklionie. Idee te i ich realizacje były kontynuowane w średniowiecznej Europie w ramach idei chrześcijańskiego uniwersalizmu. Od okresu Oświecenia datuje się zwiększone zainteresowanie problematyką federacji, szczególnie we Francji, w kontekście odejścia od absolutystycznych idei centralizacyjnych propagowanych zarówno przez króla jak i przez rewolucję. Federalizm miał chronić w ten sposób struktury lokalne i regionalne, a tym samym wolności i partycypację polityczną jednostek, które znajdowały w tych „strukturach pośrednich”.

Nowoczesny federalizm nie jest wyłącznie zasadą określającą konstytucyjno-prawne stosunki pomiędzy różnymi strukturami, ale powstaje z konieczności obrony wolności człowieka w jak najszerszym zakresie i wyrasta z dążenia do zrównoważenia wzajemnych relacji pomiędzy jednostką a społeczeństwem.

W powojennej Europie możemy wyróżnić trzy nurty federalizmu: projekt polityczny A. Spinello, projekt polityczny J. Moneta oraz projekt federalizmu integralnego. Projekt Spinello dążył do zlikwidowania podziału w Europie na państwa narodowe, gdyż mogłyby one znowu doprowadzić do wybuchu nacjonalistycznych ruchów. Spinelli chciał stworzenia konstytucji oraz powołania na jej mocy instytucji federalnych. W latach 50. XX w. zaprezentowana wyżej wizja zeszła na dalszy plan, ustępując miejsca koncepcji J. Moneta. Dla niego federalizm był nie tyle metodą budowania zjednoczonej Europy, ile skutkiem jej tworzenia na drodze konkretnych kroków, które miały oddawać, sektor po sektorze, działalność publiczną pod kontrolę organów o charakterze ponadnarodowym.

Federalizm integralny utożsamiony jest z filozofią personalistyczną, która rozwinęła się w latach 20. i 30. XX w. we Francji. Nurt ten stawia człowieka w centrum zainteresowania, jako osobę, która istnieje i realizuje się w różnorodnych związkach i wspólnotach. Wolność wyrażana jest poprzez partycypację. Właśnie uczestnictwo w małych wspólnotach pozwala człowiekowi współkształtować rzeczywistość. W tym ujęciu federalizm powinien być realizowany na poziomie gminy, regionu, również przy budowaniu jedności europejskiej. Szczególnie ważna jest zasada subsydiarności –

wspólnoty wyższego rzędu powinny ingerować wtedy i tylko wtedy, gdy wspólnoty niższego rzędu nie potrafią wypełnić swoich funkcji.

W rzeczywistości, w której dzisiaj żyjemy, świata geostrategicznie spolaryzowanego i pełnego niepewności, kiedy wyzwania już dawno przestały respektować granice państwowe, administracyjne, terytorialne, potrzebujemy europejskich rozwiązań i instrumentów do stawienia czoła zagrożeniom i ryzykom. Potrzebna jest wola polityczna, aby zwiększyć europejską zdolność do wspólnego inwestowania w europejskie dobra publiczne. Potrzebujemy przyspieszonej europeizacji naszych polityk. Tę konieczność uświadomiła pandemia, kryzys klimatyczny, weaponizacja zależności w łańcuchach podaży, wojna i kryzys energetyczny. Potwierdziły to rezultaty Konferencji o Przyszłości Europy, wzmacniającej demokrację reprezentacyjną o jej wymiar deliberacyjny. Przywoływana jest logika federalizmu w okresie nasilania się tendencji do fragmentaryzacji Europy, gdy koperty krajowe dominują w strukturze wydatków europejskich; w zasadzie nie ma projektów transgranicznych.

Rozdrabnianiu Europy sprzyjają tendencje nacjonalistyczne w niektórych państwach członkowskich. Model funkcjonowania Unii musi otworzyć się na europejski interes strategiczny i generowanie europejskich dóbr publicznych. Pragmatyczny federalizm jest dobrą ścieżką dla takiej zmiany. Federalizm pragmatyczny pojawia się coraz częściej w dyskusjach na temat przyszłości. Przy braku woli politycznej do pogłębienia europeizacji w wielu obszarach polityk europejskich potrzebna jest duża dawka pragmatyzmu. Nie będzie to jednak łatwe zadanie. Sojusznikiem mogą okazać się obywatele, coraz pełniej włączani w procesy refleksji i decyzji.